

Kanttekeningen bij 'Geld als water'

In het rapport 'Geld als water; over Europese richtlijnen, water en regionale economie' zetten Tom Bade en Olivier van der Schroeff (Triple E) eind vorig jaar in opdracht van Vereniging Natuurmonumenten de baten van investeren in water op een rij. Met deze rapportage weten zij een groot gehoor te vinden met een mooi, literair geschreven, positief verhaal. Aangezien ondergetekenden ook onderzoek verrichten naar kosten en baten van water en natuur, worden we de laatste maanden overspoeld met vragen over het verschil tussen de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de methode van Tom Bade. Dit geeft ons aanleiding tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen.

Tom Bade heeft een nieuwe methode ontwikkeld om de baten van investeringen voor natuur en water te bepalen: het FEBO-model (Financieel Economisch BesluitvormingsOndersteunend). Hij baseert zich daarbij op objectief vast te stellen geldstromen en benadrukt dat deze informatie hard is. Hij geeft aan geen economische analyse te doen, maar een geldstromenanalyse op basis van transacties. In de studie 'Geld als Water' passen Bade en Van der Schroeff dit 'model' toe op de Vechtplassen en het Volkerak/Zoommeer. Ze benadrukken dat ze uitgaan van harde getallen. Op basis van (ogenschijnlijk) geloofwaardige aannames komen ze tot ongelofelijke rendementen van investeringen in water en groen. We zullen enkele van de door hen gemaakte misrekeningen toelichten. We zijn niet uitpuittend in onze reactie.

Het doel van hun project is "het op inzichtelijke en overtuigende wijze aantonen welke

economische effecten te danken zijn aan duurzaam ingerichte watersystemen (huidig en toekomstig) en hoe de investeringen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 zich terugverdienen om daarmee een bijdrage te leveren aan een betere maatschappelijke en bestuurlijke inbedding van beide richtlijnen".

Ze starten hun model met het bepalen van de geldstromen die op dit moment al samenhangen met water. In het hoofdstuk 'de Vechteconomie' wordt op een rijtje gezet welk deel van de economie in het Vechtgebied nauw samenhangt met de aanwezigheid van de Vechtplassen. In het gebied rekenen ze de omzet van aan water gerelateerde horeca (botenverhuur, restaurants aan het water, jachthavens) na aftrek van kosten en belasting toe aan water. Ook een deel van de omzet van recreatie en cultuur, binnenvaart en visserij wordt op deze wijze meegenomen en gerepresenteerd

als de huidige geldstromen als gevolg van de aanwezigheid van water.

Naast deze 'directe resultaten' rekenen ze ook met 'indirecte resultaten'. Dit zijn bedrijven waarvan een deel van de omzet kan worden toebedeeld aan het water. Hierbij denken ze aan maneges, golfbanen, fietsverhuur en gezondheidsinstellingen. Uit interviews met ondernemers leiden zij af dat de omzet die te herleiden zou zijn tot de Vechtplassen, wordt ingeschat tussen de nul en vijf procent. Zij gaan er vervolgens van uit dat drie procent van de omzet van deze ondernemingen direct het gevolg is van de aanwezigheid van het water c.q. de Vechtplassen. Hieruit komt een aan water gerelateerd resultaat van bijna vier miljoen euro per jaar. Naast deze baten van ondernemers worden ook allerlei belastingen (o.a. toeristenbelasting) toegerekend aan natuur en water. Tot zover het redelijk degelijke deel van hun analyse.



Een andere stroom van geld die samenhangt met het water, wordt door Bade en Van der Schroeffer opgehangen aan het feit dat huizen aan het water meer waard zijn dan huizen verder van het water verwijderd. Ze gaan uit van een 15 procent hogere waarde voor huizen aan het water. Dit is op zich niet onrealistisch. De auteurs nemen echter aan dat alle huizen binnen 500 meter van het water 15 procent meer waard zijn. Dit is, in redelijkheid, niet meer dan een wilde slag in de lucht. Weliswaar laat onderzoek zien dat de nabijheid van groen en water een positief effect op huizenprijzen hebben, maar in het algemeen zijn die effecten minder dan 15 procent. Bovendien zijn die effecten de som van water, groen en open ruimte.

Toch is dit niet onze belangrijkste punt van kritiek. Dat is veel meer methodologisch van aard en heeft te maken met de manier waarop de tweede doelstelling, hoe de investeringen voor de KRW en Natura 2000 kunnen worden terugverdiend, wordt uitgewerkt.

Voor de Vechtplassen worden twee KRW-maatregelpakketten onderscheiden: een basisvariant voor een investeringsbedrag van twaalf miljoen euro en een maximale variant voor 112 miljoen euro. In de FEBO-methodiek is het dan belangrijk dat wordt gekeken wat een dergelijke impuls doet met de geldstromen die binnen het gebied samenhangen met natuur en landschap (en water). Het door de maatregelen verkregen schone water kan worden gezien als een

'asset'; in de basisvariant wordt dit heldere water waarschijnlijk nog niet bereikt. De impuls leidt tot drie procent meer omzet in de recreatieve sector en een stijging van eveneens drie procent op de huizenwaarde; dit percentage is op basis van interviews bepaald. Het lijkt op het eerste gezicht geloofwaardig. Bij nadere beschouwing is het evenwel absurd. Het rendement is zo hoog, dat het buitengewoon aantrekkelijk zou zijn voor de overheid om onmiddellijk de waterkwaliteit te vergroten. Kern is dat de invoering van de KRW voor de meeste mensen een beperkt merkbaar effect op de waterkwaliteit zal hebben. Volgens de tekst van hun studie stijgen zelfs huizen die op 500 meter (!) afstand van het water staan, drie procent in waarde, omdat het water helderder wordt. Zo resulteert dit kleine percentage natuurlijk in een groot bedrag.

Op basis van bovenstaande informatie gaat het FEBO-model vervolgens rekenen. In de publicatie worden de uitkomsten helder gepresenteerd. De huidige geldstromen die samenhangen met water en natuur en de toename van drie procent, worden bij elkaar opgeteld en afgezet tegen de investeringen in water. Zo komen zij voor de Vechtplassen tot een maatschappelijke terugverdientijd van de investeringen in de basisvariant van iets meer dan een maand. De uitkomst blijkt voor Bade e.a. geen reden om de zaak nog eens kritisch na te rekenen. In ieder geval zou moeten worden ingegaan op de vraag, waarom die investering met zulk hoog rendement dan nog niet eerder was gedaan.

De methodologisch meest opvallende fout is dat de huidige geldstromen ook als rendement van nog te nemen investeringen worden gezien. Het echte rendement is natuurlijk alleen opgebouwd uit de extra geldstromen die samenhangen met het helderder water dat door deze investeringen wordt gegenereerd. Deze fout alleen al is voldoende reden om de uitkomsten van de studie niet serieus te nemen.

In de analyse van Triple E worden alle effecten omgerekend tot jaarlijkse geldstromen. De waardeverhoging van de woningen (geconcretiseerd als de stijging van de WOZ-waarde) als gevolg van de aanwezigheid van water, wordt omgerekend naar een geldstroom door deze waarde vermeerdering te koppelen aan de aankoop van een huis. Een huis wordt gemiddeld eens in de acht jaar verkocht. Dus de WOZ-waardeverhoging als gevolg van de aanwezigheid van water wordt door acht gedeeld. Na acht jaar is deze geldstroom echter opgedroogd: mensen die als eerste de hogere waarde van de woningen hebben betaald, krijgen deze hogere prijs weer van de volgende kopers. In de analyse van Bade en Van der Schroeffer wordt deze geldstroom niet na acht jaar afgekap. Met de korte terugverdientijd die zij berekenen, is het natuurlijk ook niet nodig om uit de analyse een groot positief bedrag te krijgen.

Een merkwaardig punt is ook dat de geldstromen die worden gegenereerd in de basisvariant, niet verschillen van die van de maximale variant. De investeringen verschillen namelijk wel. Sterker nog: de auteurs vermelden dat de doelen in de basisvariant waarschijnlijk niet worden gehaald. Aangezien de KRW een kosteneffectief maatregelpakket eist, ligt op basis van hun studie een keuze voor de basisvariant voor de hand. Hetzelfde effect wordt dan immers tegen veel minder kosten bereikt.

In feite geven Bade en Van der Schroeffer een deel van de ingrediënten voor een meer plausibele berekening van de extra geldstromen die zijn toe te schrijven aan de KRW en Natura 2000. De toename van drie procent leidt tot 3.118.000 euro extra geldstromen per jaar. (In tegenstelling tot de hoofdstekst, gaan ze in de berekeningen uit van drie procent van het aan watergerelateerde deel van de waarde van woningen). De totale kosten voor de maatregelen bedragen voor de maximale variant 112.573.000 euro. De terugverdientijd is dan (afgezien van discontering) al meer dan 35 jaar. Dit lijkt al heel wat meer plausibel, ofschoon zij ook hier nog de geldstromen overschatten.

Conclusie

In de studie 'Geld als Water; over Europese richtlijnen, water en economie' presenteren Bade en Van der Schroeffer het FEBO-model als degelijker alternatief voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Een MKBA is een op de (welvaarts)economische theorie gestoelde methode om de huidige

en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van een project in geld uit te drukken, als ondersteuning voor de besluitvorming. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden de voor- en nadelen voor alle betrokkenen, overheid, burgers en bedrijven, in beschouwing genomen. In de prettig leesbare tekst met bijna literair karakter geven Bade en Van der Schroeff regelmatig af op de economie als wetenschap. Het FEBO-model wordt als nieuw gepresenteerd, maar is in feite een geldstromenanalyse. Op basis van (zeker voor buitenstaanders) schijnbaar geloofwaardige aannames komen zij langs een methodologisch foutieve weg tot een ongeloofwaardig resultaat. Met de FEBO-methode is de discussie over de welvaarts-effecten van de KRW er niet helderder op geworden. Op zichzelf zou daar laconiek over kunnen worden gedaan, ware het niet dat de studie serieus lijkt te worden genomen.

Stijn Reinhard en Aris Gaaff (Landbouw Economisch Instituut)

Weerwoord

Triple-E juicht discussie toe over de verschillende methoden om de economische baten van natuur en water vast te stellen. "Ook wij worden de laatste maanden overspoeld met vragen over het verschil tussen maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en onze methode", aldus Tom Bade en Olivier van der Schroeff.

'Alle contacten' die de onderzoekers van het LEI hebben, leiden kennelijk ook tot 'kritische kanttekeningen'. Dat is echter niet de ervaring die wij hebben en van derden horen. Stijn Reinhard en Aris Gaaff bekritisseren vervolgens echter alleen de door ons ontwikkelde methodiek, terwijl de MKBA die door het LEI wordt gehanteerd, onbesproken blijft. Daarmee doen de auteurs dus niet wat ze zeggen. Toeval of niet, dit is volgens ons nu juist een groot knelpunt binnen de huidige MKBA: mensen doen niet altijd wat ze zeggen.

Goed onderzoek begint altijd met het stellen van de juiste vraag. Als het gaat om de relatie tussen natuur en economie hebben de rijksoverheid en instituten als het LEI de volgende vraag gesteld: 'Hoe stellen we de waarde van natuur en landschap vast bij grootschalige infrastructurele maatregelen?' Een effectieve overheid wil immers ook rekening houden met de economische waarden die natuur en landschap vertegenwoordigen. Het instrument dat zij daarvoor heeft ontwikkeld, is de MKBA. Daarbinnen wordt gewerkt met een aantal methodieken, zoals de contingente waarderingmethode, en worden richtlijnen (OEEL) gehanteerd ten behoeve van de consistentie. De meeste MKBA's leveren helaas geen oplossende bijdrage aan de politieke discussies over de grote infrastructurele

projecten. De containerterminal bij de Westerschelde werd, net als de A6/A9-verbinding door het Naardermeer, positief beoordeeld, maar gaat niet door. Omgekeerd weten we dat alle MKBA's van de Betuwelijn die kritisch waren over de rentabiliteit, evenmin effect hebben gehad. Weliswaar was er toen nog geen OEEL, maar kennelijk laat de politieke besluitvorming zich niet altijd leiden door de grondige MKBA's die worden opgesteld.

Wij stellen een andere vraag, namelijk: 'Hoe is het mogelijk dat de overheid zo weinig uitgeeft aan natuur en landschap, als burgers aangeven dat zij bescherming van natuur en landschap zo belangrijk vinden?' In het verlengde daarvan kan de vraag worden gesteld hoe het komt dat de markt niet in staat blijkt deze behoefte aan natuur en stedelijk groen te vervullen. Mensen geven meer uit aan huizen in en rond natuurgebieden (of aan het water), ze besteden daar aanzienlijke bedragen, zijn - ondanks tijdelijke terugloop - massaal lid van natuurbeschermingsorganisaties, etc.

Er (b)lijkt kortom sprake van een disbalans tussen het belang dat mensen hechten aan natuur en landschap en wat we er als samenleving aan besteden. De praktijk leert dat mensen dit belang in hun bestedingen meewegen, maar dat de overheid hiervan te weinig herinvesteert (de private sector is al helemaal uit beeld). We weten ook dat dit structureel het geval is. Voor de meeste bedrijven is een dergelijk beleid op de langere termijn funest, ook voor de BV Nederland. In termen van Margaret Thatcher zou het motto voor de natuurbescherming dan ook moeten zijn: 'I want my money back' en voor de BV Nederland: 'Put your money where your mouth is, stupid'. Dit uitgangspunt ligt aan de basis van onze studie 'Geld als water'. Zijn de kosten en de baten van het waterbeheer in balans? Daarbij doelen wij overigens op een breder concept, namelijk dat van waterrijk natuurgebied.

Onze methodiek richt zich op reële geldstromen in het reguliere economische verkeer, dat wil zeggen geldstromen die samenhangen met het belang dat mensen in hun bestedingen aan natuur, landschap en water toekennen. Kortom, echt geld. Zet daar tegenover de contingente waarderingmethode, die mensen vraagt wat zij over zouden hebben voor een nieuw aan te leggen duurzame waterkant of een MKBA waarin bijvoorbeeld paleontologische waarde van een strandje aan de Westerschelde waar de containerterminal moet komen als volgt wordt bepaald: een kental voor de waarde per oppervlakte van cultuurhistorie, landschap en archeologie uit een ander gebied wordt simpelweg door drie gedeeld.

Antwoorden over toekomstige baten moeten onzes inziens niet gebaseerd zijn op de vraag wat mensen over hebben voor producten waar ze helemaal geen beeld van hebben (wat zou u over hebben voor de bescherming van de walvis?), maar op

bestaande geldstromen. Teneinde uitspraken over de toekomst te doen, wordt vervolgens met scenario's gewerkt.

Onze economie is sterk georiënteerd op water, en in toenemende mate ook afhankelijk van schoon water. Daar waar de waterkant vroeger het domein was van partijen die hun effluent op het water loosden, zien we dankzij verbetering van de waterkwaliteit een scala ontstaan van activiteiten langs de waterkant die baat hebben bij schoon water. De baten die hier worden gegenereerd, staan niet in verhouding tot de kosten die wij maken voor het waterbeheer, die vooral worden verhaald op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt. We moeten ook kijken naar wie baat hebben bij bepaalde maatregelen. Sommige partijen profiteren immers van voorzieningen als schoon water en betalen daar niet of te weinig aan mee. Volgens Reinhard en Graaff mogen dergelijke effecten, die al jarenlang optreden, niet worden meegeteld bij een nieuwe investering. Dat doen wij bewust wel. Onze welvaart wordt namelijk niet geoptimaliseerd als we (structureel) het geld op de ene plaats weghalen en het op andere plaatsen inzetten. We verlangen niet dat de overheid al haar geld nu 'op blauw' gaat zetten, maar we willen wel het saldo laten zien als we al deze baten van water of natuur zouden meenemen.

In de meeste MKBA's worden alleen de nieuwe baten belicht. Dat is op zich legitiem, maar doet geen recht aan de structureel scheve verhouding tussen investeringen en baten. Het rendement dat jaren is opgebouwd en toegeschoven naar andere bedrijfsonderdelen in de BV Nederland moet met terugwerkende kracht boven water komen. De overheid zit namelijk al jaren voor en dubbeltje op de eerste rang.

De kritiek op het feit dat in de studie de geldstromen die worden gegenereerd in de basisvariant niet verschillen van die van de maximale variant, is terecht. De oorzaak hiervan was dat wat betreft de maatregelen in beide gevallen maar één scenario beschikbaar was. Dit punt zal in nadere studies worden aangepast door de effecten te variëren. Dat alles in lijn met wat wij reeds in het boek hebben benadrukt, namelijk dat onze methodiek (ver)dient te worden verfijnd en verbeterd.

Met het laatste zijn wij trouwens reeds begonnen. In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau brengen we op dit moment de kosten en baten van de invoering van de KRW voor geheel Nederland in kaart. Daarbij worden ook de Friese meren als pilot door ons meegenomen, omdat de studie die het LEI (Reinhard en Graaff) daarvoor heeft uitgevoerd, te weinig beleidsmatige handvatten opleverde. De resultaten zullen worden vastgelegd in een leesbaar boek met bijna literaire kwaliteit.

Tom Bade en Olivier van der Schroeff (Triple-E)